

Bilaga 3

Investeringar och kapitalstock

**Logotyp
infogas
vid
incheck
ning**

Bilaga 3

Investeringar och kapitalstock

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	7
2	Investeringar och kapitalstock i Sverige	7
2.1	Utvecklingen av totala investeringar	7
2.2	Investeringar i olika branscher.....	8
2.3	Investeringar i olika kapitaltyper	10
2.4	Internationell jämförelse av investeringarna.....	10
2.5	Bostadsinvesteringarna.....	12
3	Offentliga investeringar och kapitalstock	14
3.1	Den offentliga sektorns investeringar	15
3.2	Offentliga investeringar i väg och järnväg	17

Diagramförteckning

Diagram 2.1 Fasta bruttoinvesteringar 1950–2014	8
Diagram 2.2 Bruttoinvesteringar per sektor 1980–2014	8
Diagram 2.3 Näringslivets investeringar	8
Diagram 2.4 Kapitalstock i olika sektorer 1993–2012	10
Diagram 2.5 Bruttoinvesteringar per kapitaltyp 1980–2014	10
Diagram 2.6 Investeringskvot i olika länder, genomsnitt 2003–2013.....	11
Diagram 2.7 Näringslivets investeringar i olika länder, genomsnitt 2003–2013.....	11
Diagram 2.8 Offentliga myndigheters investeringar i olika länder, genomsnitt 2003–2013	11
Diagram 2.9 Maskininvesteringar i olika länder, genomsnitt 2003–2013.....	11
Diagram 2.10 Investeringar i immateriella tillgångar i olika länder, genomsnitt 2003–2013	12
Diagram 2.11 Bostadsinvesteringar i olika länder, genomsnitt 2003–2013.....	12
Diagram 2.12 Investeringar i övriga byggnader och anläggningar i olika länder, genomsnitt 2003–2013	12
Diagram 2.13 Antal färdigställda lägenheter per år	13
Diagram 2.14 Bostadsbestånd och boendetätthet 1980–2014.....	13
Diagram 2.15 Bostadsinvesteringar 1993–2014	14
Diagram 2.16 Nybyggda lägenheter i olika länder.....	14
Diagram 2.17 Bostadsinvesteringar i Norden och euroområdet	14
Diagram 3.1 Offentliga investeringar 1950–2014.....	16
Diagram 3.2 Statliga investeringar 1950–2014	16
Diagram 3.3 Kommunernas investeringar 1950–2014.....	16
Diagram 3.4 Kapitalstock i stat och kommunsektorn 1993–2014.....	17
Diagram 3.5 Investeringar i järnväg 1993–2014.....	17
Diagram 3.6 Investeringar i väg 1993–2014	18
Diagram 3.7 Kapitalstock av järnväg och vägar 1993–2014.....	18
Diagram 3.8 Kapitalstock av järnväg och väg, fasta priser	18
Diagram 3.9 Gods- och persontrafik 1970–2013.....	19
Diagram 3.10 Transportinvesteringar, genomsnitt 2000–2011	19
Diagram 3.11 Järnvägsnät 2012.....	20
Diagram 3.12 Motorvägsnät 2011.....	20

Sammanfattning

- Investeringarnas och kapitalstockens storlek och sammansättning betyder mycket för samhällets ekonomiska utveckling och befolkningens välbefinnande.
 - I denna bilaga beskrivs investeringarna och kapitalstocken i svensk ekonomi, med särskilt fokus på den offentliga sektorn. Syftet är främst att beskriva utvecklingen över tid och att jämföra med andra länder.
 - I och med omläggningen av nationalräkenskaper framstår nu Sverige som ett av länderna med den högsta investeringskvoten jämfört med andra OECD- och EU-länder. Investeringarna inom vissa områden är dock relativt låga, t.ex. bostadsinvesteringarna.
 - De låga bostadsinvesteringarna tillsammans med de senaste årens starka befolkningstillväxt har inneburit att boendetetätheten ökar. Detta gäller särskilt i storstadsregionerna, där befolkningstillväxten är störst.
 - Näringslivets investeringar, som minskade kraftigt i kölvattnet av den finansiella krisen, är fortfarande dämpade.
 - En fortsatt ökning av de offentliga investeringarna har dock bidragit till att investeringskvoten 2014 i Sverige ligger i linje med det historiska genomsnittet sedan 1950. Framförallt har investeringarna i kommunsektorn ökat under senare år.
 - Sveriges investeringar i transportinfrastruktur ligger runt OECD-genomsnittet. Ökade trafikvolymerna har lett till att kapacitetsutnyttjandet i delar av transportsystemet tidvis är högt, speciellt i delar av storstadsregionerna. Det påverkar såväl godstransporter som regionpendling och andra persontransporter.
 - Oavsett investeringsvolym är det angeläget att varje investeringsprojekt prioriteras utifrån sin förväntade samhällsekonomiska avkastning. Genom att använda ekonomins resurser på ett effektivt sätt förbättras förutsättningarna för ökad välfärd och hållbar ekonomisk utveckling.
-

1 Inledning

Investeringar är av stor betydelse för samhällets ekonomiska utveckling och befolkningens välbefinnande. En hög produktion i näringslivet och den offentliga sektorn förutsätter en god tillgång till realkapital som maskiner, datorer, byggnader, transportinfrastruktur och elnät. Det är därför viktigt att investeringarna, såväl i näringslivet som i den offentliga sektorn, ligger på en väl avvägd nivå. Om investeringsvolymen blir alltför liten och medför en urholkning av kapitalstocken kan detta bromsa den ekonomiska utvecklingen. Detta kan resultera i att befolkningens välbefinnande ökar långsammare än vad som annars skulle ha varit fallet. En alltför stor investeringsvolym skapar, å andra sidan, en överkapacitet genom att realkapitalet inte utnyttjas fullt ut. Resurserna i ekonomin används därmed på ett ineffektivt sätt såtillvida att de i stället skulle kunnat skapa högre välbefinnande genom t.ex. högre privat eller offentlig konsumtion.

I denna bilaga redovisas utvecklingen av investeringarna i Sverige över tid och i ett internationellt perspektiv. Ett särskilt fokus ligger på de offentliga investeringarna, framförallt investeringar i transportinfrastruktur. I bilagan beskrivs också vad forskningen ger för vägledning om vad som är en lämplig nivå för investeringarna och kapitalstocken inom den offentliga sektorn.

2 Investeringar och kapitalstock i Sverige

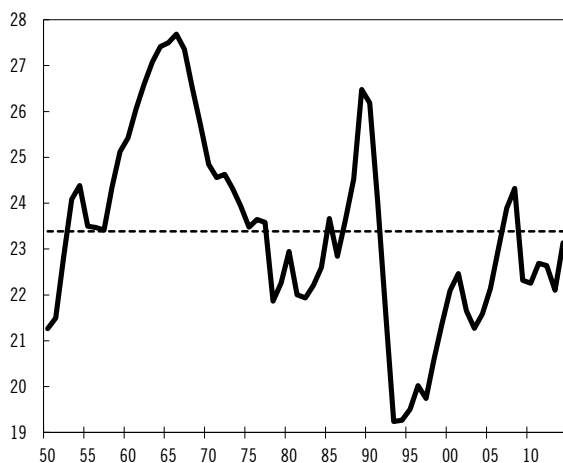
2.1 Utvecklingen av totala investeringar

Sett över en lång tidsperiod har de fasta bruttoinvesteringarna i Sverige som andel av BNP varierat kraftigt, se diagram 2.1. Investeringarna låg på en hög nivå särskilt på 1960-talet och under slutet av 1980-talet. På 1960-talet var den höga investeringsnivån framförallt en följd av omfattande bostadsinvesteringar, men även till viss del stora investeringar i övriga näringslivet. Den höga investeringsnivån under slutet av 1980-talet utgjordes främst av stora investeringar i övriga näringslivet, men även i viss utsträckning omfattande bostadsinvesteringar, se diagram 2.2. Efter 1990-talskrisen minskade investeringarna i Sverige kraftigt, men återhämtade sig delvis under senare delen av 1990-talet. Under 2000-

talet har investeringarna i Sverige utgjort 22,5 procent av BNP i genomsnitt. År 2014 var andelen något högre än detta genomsnitt och uppgick till 23,1 procent av BNP.

Diagram 2.1 Fasta bruttoinvesteringar 1950–2014

Procent av BNP



Anm.: Streckad linje avser historiskt genomsnitt 1950–2014.

Källa: Statistiska centralbyrån.

2.2 Investeringar i olika branscher

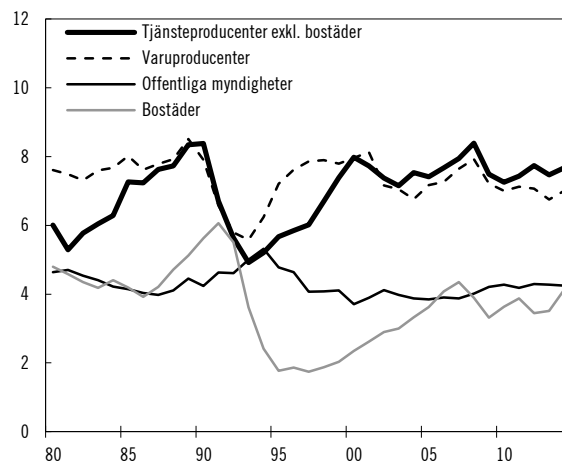
Näringslivets investeringar (dvs. varuproducenters och tjänsteproducenters investeringar tillsammans med bostadsinvesteringarna) står för runt 80 procent av de totala investeringarna i Sverige. I samband med 1990-talskrisen minskade näringslivets investeringar, såväl för tjänsteproducenterna som för varuproducenterna. Under slutet av 1990-talet ökade investeringarna dock återigen för varu- och tjänsteproducenterna, medan bostadsinvesteringarna dröjde kvar på en lägre nivå fram till mitten av 2000-talet. Därefter har investeringsandelen varit relativt konstant i samtliga sektorer. Det kan noteras att tjänste- och varuproducenternas investeringar, som 2014 uppgick till knappt 8 respektive 7 procent av BNP, är lägre än vid finanskrisens början 2008. Bostadsinvesteringarna, som minskade något i samband med finanskrisen, uppgick 2014 återigen till en nivå kring 4 procent av BNP. Detta är högre än ett historiskt snitt sedan 1980.

Den offentliga sektorns investeringar var som andel av BNP relativt höga under 1990-talskrisen. Detta avspeglar det relativt vanliga fenomenet att de offentliga investeringarna som andel av BNP ökar under konjunkturedgångar. Under

andra hälften av 1990-talet minskade de offentliga investeringarna igen och har sedan år 2000 motsvarat runt 4 procent av BNP, vilket är i linje med den genomsnittliga nivån sedan 1980.

Diagram 2.2 Bruttoinvesteringar per sektor 1980–2014

Procent av BNP

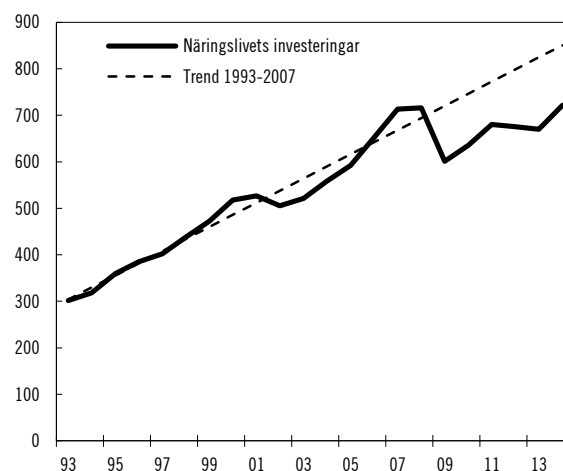


Källa: Statistiska centralbyrån.

Investeringarna i Sverige minskade kraftigt som en följd av finanskrisen, särskilt investeringarna i näringslivet. Näringslivets investeringar är nu är på väg tillbaka till samma nivåer som innan krisen (se diagram 2.3).

Diagram 2.3 Näringslivets investeringar

Miljarder kronor, fasta priser



Anm. Inklusiva bostadsinvesteringar.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Statistiken för investeringar och kapitalstock

Fasta bruttoinvesteringar består av förvärv, minus avyttring, av fasta tillgångar under en given period. En fast tillgång är en nyttighet som används upprepade gånger till produktion av varor och tjänster utan att själv förbrukas och som har en förväntad medellivslängd på minst ett år. De fasta tillgångarna kan vara materiella eller immateriella. Några exempel på materiella fasta tillgångar är byggnader, anläggningar, transportmedel, maskiner m.m. Exempel på immateriella fasta tillgångar är datorprogramvara samt forskning och utveckling (FoU). Underhåll och reparationer av befintliga fasta tillgångar räknas inte som investeringar, eftersom tillgångarnas funktionssätt inte förändras och åtgärden inte tillför ytterligare produktionskapacitet.

Kapitalstocken är värdet av de samlade fasta tillgångarna vid en viss tidpunkt. Kapitalstocken ökar genom fasta bruttoinvesteringar, men minskar på grund av kapitalförslitning. Kapitalförslitning motsvarar värdet av de fasta tillgångar som har förbrukats under den aktuella perioden till följd av normal användning, föråldring m.m. Statistiken för kapitalstockar bör tolkas med en viss försiktighet eftersom den bygger på osäkra antaganden om bl.a. den genomsnittliga livslängden på olika typer av fasta tillgångar.

I avsnitt 3 i denna bilaga används även nettoinvesteringar som ett mått på investeringar. Nettoinvesteringar är bruttoinvesteringar minus förslitning av befintlig kapitalstock. Om nettoinvesteringarna är positiva ökar kapitalstocken mätt i absoluta termer.

Förändrad redovisning sedan 2014

Sedan september 2014 har alla EU-länder anpassat sina nationalräkenskaper till den uppdaterade förordningen, ENS 2010, som bl.a. reglerar vad som ska ingå i nationalräkenskaperna.¹

Metodändringen ger en delvis annan bild av investeringarna i Sverige och internationellt än den som tecknades av den gamla statistiken. Enligt de nya reglerna redovisas utgifter för forskning och utveckling (FoU) och försvarets anskaffning av krigsfartyg, militärflyg, stridsvagnar m.m. som fasta bruttoinvesteringar. Det har lett till en högre nivå på de fasta bruttoinvesteringarna och till att dess andel av BNP nu är högre. I genomsnitt ökade de fasta bruttoinvesteringarna som andel av BNP i Sverige med knappt 4 procentenheter med anledning av omläggningen, vilket innebär att investeringskvoten 2013 var 22,1 procent av BNP i stället för 18,4 procent av BNP enligt den tidigare definitionen. Det är framförallt FoU som bidrar till en högre investeringsnivå.

Bland EU-länderna var ökningen i investeringskvoten störst i Sverige, Irland och Finland.² Den genomsnittliga ökningen av investeringskvoten i EU-länderna var betydligt lägre än i Sverige, 1,7 procentenheter 2010. Detta innebär också att Sveriges investeringskvot numera är bland de högsta inom EU. Innan metodomläggningen var investeringskvoten i Sverige lägre än EU-genomsnittet.

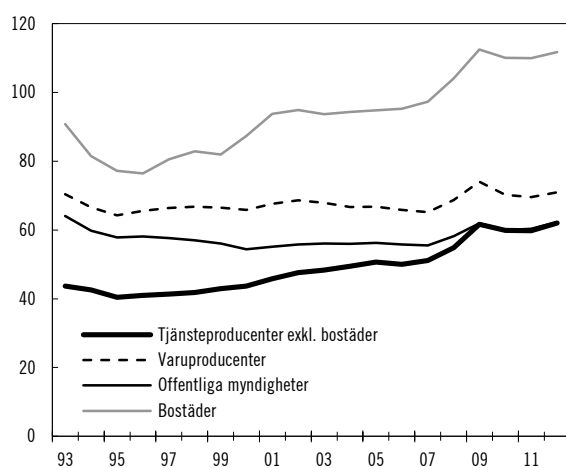
¹ Europeiska national- och regionalräkenskapssystem 2010 (ENS 2010). ENS 2010 är den europeiska varianten av det likaledes uppdaterade System of National Accounts 2008 (SNA 2008), som är ett resultat av ett arbete på internationell nivå.

² Dunn, Akritidis och Biedma The impact of ESA 2010 on key indicators of the national accounts in Europe, 2014.

Till följd av lägre investeringar i näringslivet under 1990-talskrisen krympte även stocken av realkapital som andel av BNP något fram till mitten av 1990-talet (se diagram 2.4). Därefter medförde de allt större investeringarna en växande kapitalstock som andel av BNP. Det är i synnerhet kapitalstocken för bostäder, men även tjänsteproducenternas realkapital som har ökat. En skillnad mellan dessa olika typer av kapitalstockar är att bostäder har en längre livslängd än exempelvis maskiner och inventarier. Det gör att bostadsinvesteringar i högre grad ökar kapitalstocken i stället för att ersätta tidigare investeringar som slitits ut. Den ökade kapitalstocken för bostäder beror delvis på att antalet bostäder har ökat, se diagram 2.14, men kan också bero på faktorer som ökade produktionskostnader och högre boendestandard.³

Diagram 2.4 Kapitalstock i olika sektorer 1993–2012

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån.

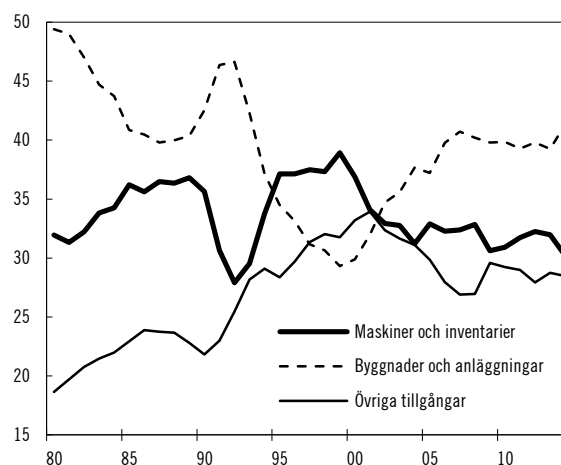
2.3 Investeringar i olika kapitaltyper

Under 1980-talet var investeringar i byggnader och anläggningar den dominerande kapitaltypen (se diagram 2.5). I kölvattnet av 1990-talskrisen minskade investeringarna i byggnader och anläggningar, i första hand på grund av fallande bostadsinvesteringar. I stället ökade invester-

ingarna i maskiner och inventarier som andel av de totala investeringarna. Under 2000-talet har investeringarna i byggnader och anläggningar dock återigen ökat i omfattning och utgjorde 2014 ca 41 procent av de totala investeringarna. Investeringar i övriga tillgångar, som huvudsakligen utgörs av FoU, databaser och datorprogram har ökat sedan 1980-talet. Dessa investeringar var som störst under 2000-talets början. Sedan dess har de fallit tillbaka något, men investeringarna i övriga tillgångar är fortfarande på en högre nivå än i början av 1980-talet. År 2014 utgjorde investeringarna i maskiner och inventarier ca 30 procent av de totala investeringarna, vilket är lägre än jämfört med det historiska snittet från 1980. Övriga tillgångar utgjorde runt 29 procent av de totala investeringarna 2014, vilket är något högre än snittet från 1980.

Diagram 2.5 Bruttoinvesteringar per kapitaltyp 1980–2014

Procent av totala investeringar



Anm.: Övrigt utgörs av huvudsakligen av investeringar i immateriella tillgångar såsom forskning och utveckling samt datorprogram och databaser.

Källa: Statistiska centralbyrån.

2.4 Internationell jämförelse av investeringarna

Investeringarna i Sverige var under perioden 2003–2013 relativt höga i ett internationellt perspektiv. Investeringskvoten uppgick i genomsnitt till 22,6 procent av BNP (se diagram 2.6), vilket är mer än en procentenhet högre än genomsnittet inom OECD och EU. Bland de länder som har märkbart högre investeringskvot än Sverige finns Sydkorea, Australien, Spanien och Schweiz. Under 1990-talet var Sveriges inve-

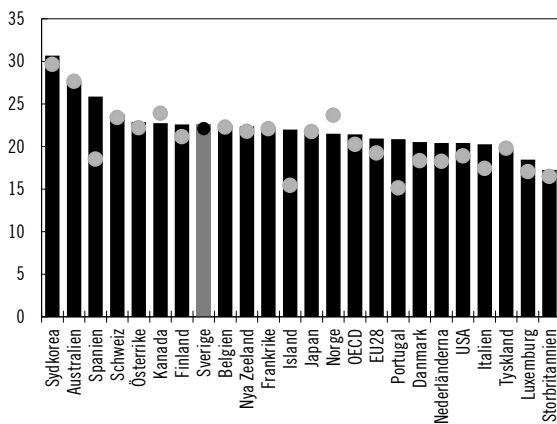
³ Markpriser inkluderas inte i beräkningen av kapitalstocken såvida de inte utgörs av markförbättringar. En bostadsprisökning som varken drivs av ökade produktionskostnader eller standardökning påverkar därmed inte kapitalstocken.

steringskvot i stället drygt en procentenhet lägre än genomsnittet inom OECD och EU.

I många länder, exempelvis USA och Storbritannien, minskade investeringarna som andel av BNP kraftigt som en följd av finanskrisen. Inom euroområdet minskade investeringskvoten med ca 3,5 procent 2008–2013, medan minskningen i Sverige uppgick till knappt 2 procentenheter. Eftersom minskningen skedde från en relativt hög nivå ligger investeringarna i Sverige fortfarande på en högre nivå än i flertalet andra OECD länder.

Diagram 2.6 Investeringskvot i olika länder, genomsnitt 2003–2013

Procent av BNP



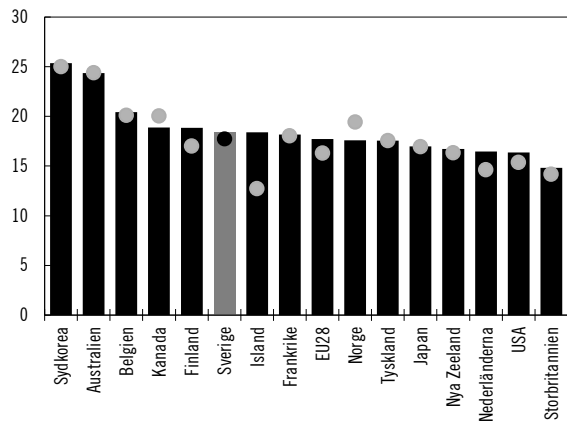
Anm. Punkt avser investeringskvoten 2013 för respektive land.
Källor: OECD och Statistiska centralbyrån.

Både näringslivets och den offentliga sektorns investeringar ligger på en relativt hög nivå i Sverige jämfört med andra länder (se diagram 2.7 och diagram 2.8). Definitionen av vad som är offentliga respektive privata investeringar kan dock variera mellan länder. I vissa länder, framförallt engelskspråkiga, sker en del av de allmännyttiga investeringarna genom ett samarbete mellan både offentliga och privata aktörer, s.k. public-private partnership. Det gör att det kan vara svårt att fullt ut jämföra storleken av olika länders investeringar per sektor.

Det är särskilt maskininvesteringarna och investeringarna i immateriella tillgångar som är jämförelsevis höga i Sverige jämfört med andra länder (se diagram 2.9 och diagram 2.10). Investeringar i byggnader samt bostäder är däremot relativt låga i ett internationellt perspektiv (se diagram 2.11 och diagram 2.12). Bostadsinvesteringarna i Sverige är bland de lägsta inom OECD.

Diagram 2.7 Näringslivets investeringar i olika länder, genomsnitt 2003–2013

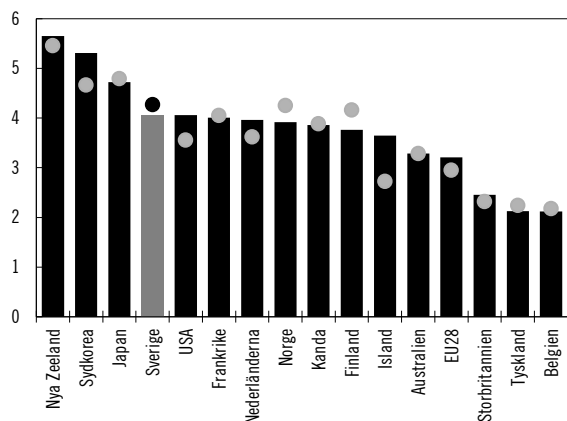
Procent av BNP



Anm.: Beräknat som skillnaden mellan de totala investeringarna och investeringarna i offentlig sektor. Jämförelsen försvåras av olika definitioner av offentlig sektor i olika länder. Punkt avser investeringskvoten 2013 för respektive land.
Källor: OECD och Statistiska centralbyrån.

Diagram 2.8 Offentliga myndigheters investeringar i olika länder, genomsnitt 2003–2013

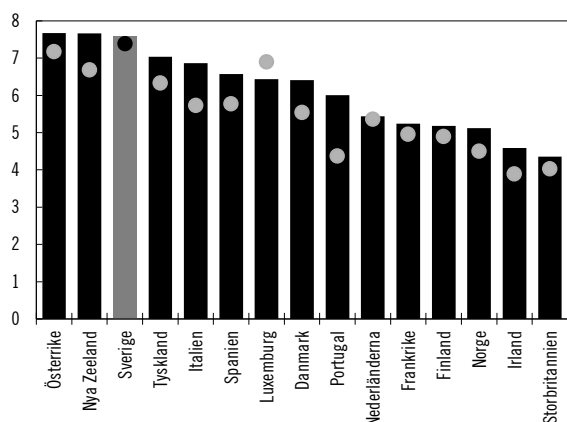
Procent av BNP



Anm.: Punkt avser investeringskvoten 2013 för respektive land.
Källor: OECD och Statistiska centralbyrån.

Diagram 2.9 Maskininvesteringar i olika länder, genomsnitt 2003–2013

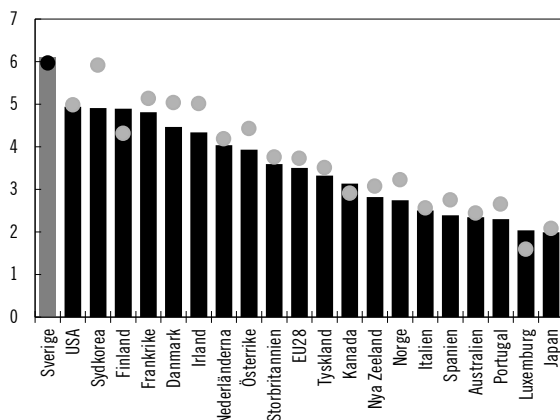
Procent av BNP



Anm.: Inklusive vapensystem. Punkt avser investeringskvoten 2013 för respektive land.
Källor: OECD och Statistiska centralbyrån.

Diagram 2.10 Investeringar i immateriella tillgångar i olika länder, genomsnitt 2003–2013

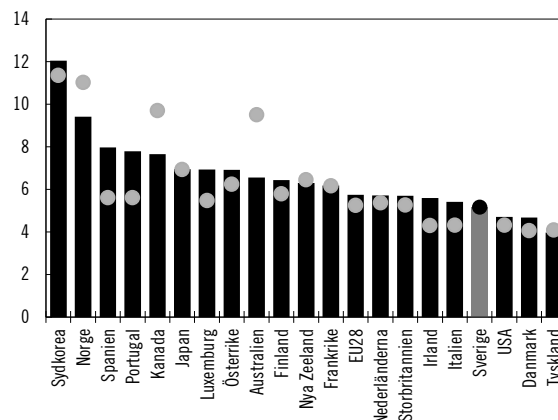
Procent av BNP



Anm.: Punkt avser investeringskvoten 2013 för respektive land.
Källor: Eurostat, OECD och Statistiska centralbyrån.

Diagram 2.12 Investeringar i övriga byggnader och anläggningar i olika länder, genomsnitt 2003–2013

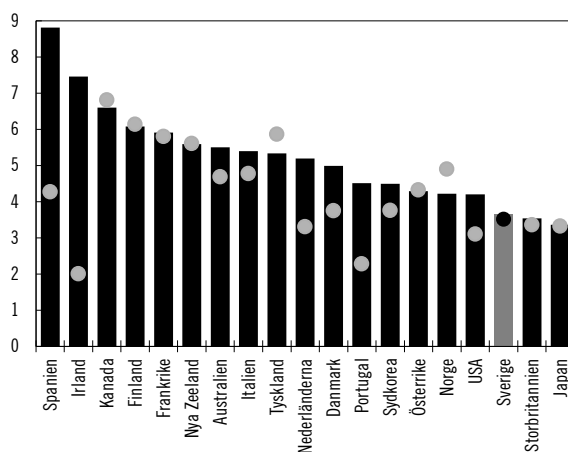
Procent av BNP



Anm.: Avser bygginvesteringar exklusive bostadsinvesteringar. Punkt avser investeringskvoten 2013 för respektive land.
Källor: Eurostat, OECD och Statistiska centralbyrån.

Diagram 2.11 Bostadsinvesteringar i olika länder, genomsnitt 2003–2013

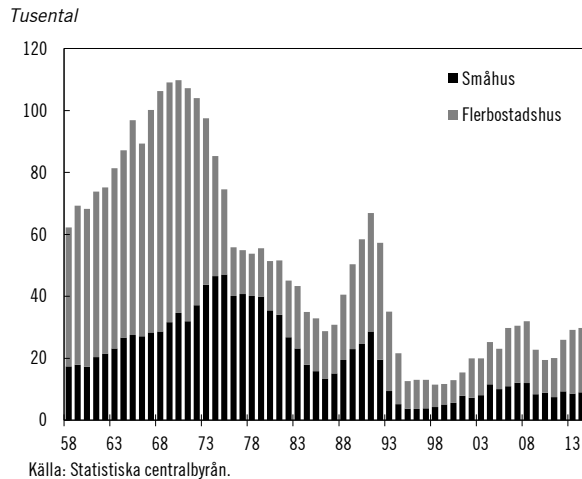
Procent av BNP



Anm.: Punkt avser investeringskvoten 2013 för respektive land.
Källor: OECD och Statistiska centralbyrån.

2.5 Bostadsinvesteringarna

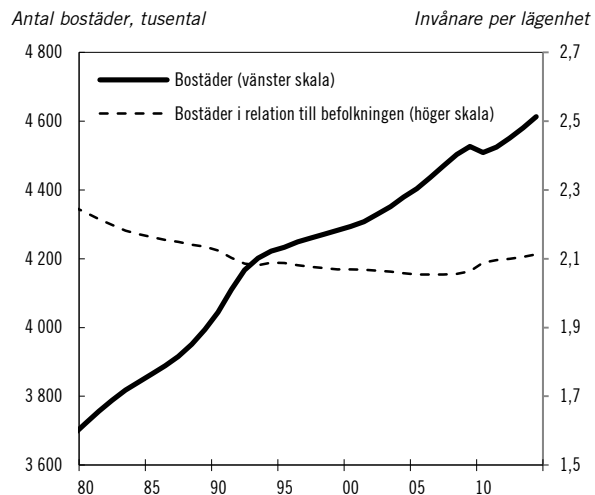
Under de senaste åren har antalet byggda bostäder i Sverige legat runt 30 000 per år, se diagram 2.13. Det är fortfarande markant lägre än under perioden 1960–1990 då nästan 70 000 bostäder byggdes per år. På grund av den akuta bostadsbrist som rådde i Sverige i början av 1960-talet beslutade riksdagen 1965 om det s.k. miljonprogrammet som innebar att en miljon bostäder skulle uppföras på 10 år bl.a. finansierade med förmånliga statliga lån. Redan innan detta beslut togs var bostadsbyggandet högt, men i samband med miljonprogrammets införande ökade bostadsbyggandet ytterligare till över 100 000 bostäder per år. Från 1970 minskade bostadsbyggandet successivt och låg i mitten av 1980-talet på under 30 000 bostäder per år.

Diagram 2.13 Antal färdigställda lägenheter per år

I samband med 1990-talskrisen föll bostadsbyggandet till en mycket låg nivå, men ökade återigen från 2001 fram till 2008.

Beståndet av bostäder har ökat med närmare 900 000 sedan 1980, se diagram 2.14. Bostadsbeståndet bör dock ses i relation till befolkningen. Diagram 2.14 illustrerar att boendetätheten, mätt som antalet invånare per lägenhet, minskade under 1980-talet för att sedan stabilisera sig på en nivå runt 2,1 invånare per lägenhet. Under de senaste åren har boendetätheten dock ökat, i första hand till följd av en kraftig befolkningsökning. Boendetätheten i riket som helhet underskattar dock behovet av bostäder i regioner med stark befolkningstillväxt. De senaste årens befolkningstillväxt har i stor utsträckning skett i storstadsregionerna. I Stor-Stockholm, Stor-Göteborg och Stor-Malmö har befolkningen ökat kraftigare än bostadsbyggandet och befolkningstätheten har därför ökat sedan 1990. Den största ökningen i boendetätheten i storstadsregionerna har skett sedan 2008. I övriga landet har däremot boendetätheten minskat sedan 1990.⁴

⁴ Se Bostadsbrist ur ett marknadsperspektiv (Boverket 2012:18).

Diagram 2.14 Bostadsbestånd och boendetäthet 1980–2014

Anm.: Bostäder avser flerbostadshus och småhus. Data för åren 2013 och 2014 är baserade på en uppskattning av Boverket. Befolkningen avser den totala befolkningen.

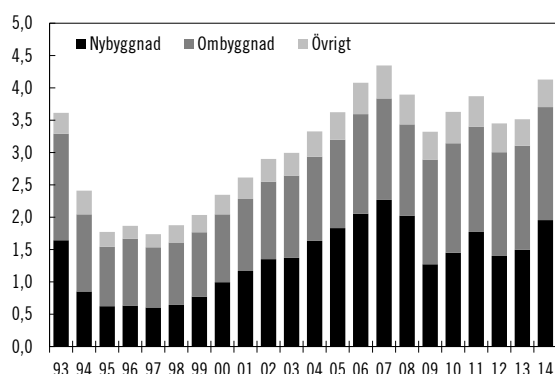
Källor: Boverket och Statistiska centralbyrån.

Bostadsinvesteringarna består förutom nybyggnationer också av ombyggnationer och övrigt.⁵ Sedan början av 1990-talet har knappt hälften av bostadsinvesteringarna i Sverige bestått av nybyggnation av bostäder och knappt hälften av ombyggnationer, se diagram 2.15. Under åren efter 1990-talskrisen minskade investeringarna i nyproduktion, både i löpande priser och som andel av de totala bostadsinvesteringarna. År 2014 ökade investeringarna på nytt i både nybyggda bostäder och i ombyggnationer mätt som procent av BNP.

⁵ I gruppen övrigt ingår bl.a. ägarbyte och investeringar i fritidshus. Om- och tillbyggnad som ger rätt till det så kallade ROT-avdraget ingår i bostadsinvesteringarna som ombyggnationer.

Diagram 2.15 Bostadsinvesteringar 1993–2014

Procent av BNP



Anm.: Övrigt utgörs av ägarbyte och investeringar i fritidshus.

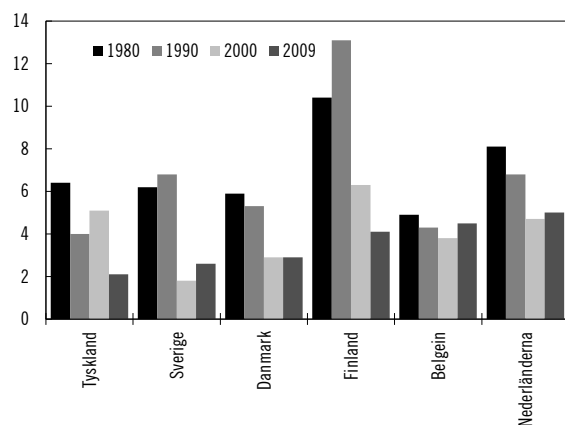
Källa: Statistiska centralbyrån.

Internationell jämförelse

Sverige är ett av de länder inom EU där bostadsbyggandet är lägst per invånare. Efter den kraftiga inbromsningen av byggandet på 1990-talet färdigställdes endast 1,8 nybyggda lägenheter per 1 000 invånare år 2000 (se diagram 2.16). Detta kan jämföras med ett genomsnitt bland EU-länder på ca 5. Även 2008 då färdigställandet av bostäder låg på sin högsta nivå på 15 år var bostadsbyggandet i Sverige ett av det lägsta bland EU-länderna.⁶

Diagram 2.16 Nybyggda lägenheter i olika länder

Antal lägenheter per 1 000 invånare



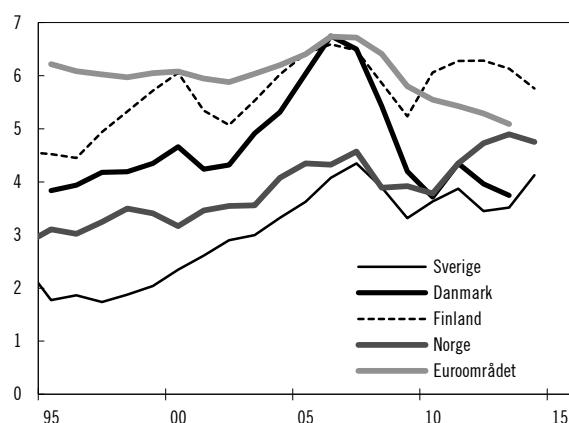
Källa: Statistiska centralbyrån.

Även i relation till BNP är bostadsinvesteringarna i Sverige bland de lägsta inom EU och OECD (se diagram 2.11). Trots att bostads-

investeringarna under senare år har motsvarat runt 3,5–4,0 procent av BNP, vilket är en relativt hög nivå sett ur ett 20-årigt perspektiv, är de fortfarande låga i ett internationellt perspektiv (se diagram 2.17). Exempelvis är bostadsinvesteringarna i euroområdet högre än i Sverige trots att de i euroområdet sedan 2007 minskat med motsvarande 2 procent av BNP. Det bör dock påpekas att den genomsnittliga boendetettheten i Sverige är relativt låg jämfört med andra EU-länder.

Diagram 2.17 Bostadsinvesteringar i Norden och euroområdet

Procent av BNP



Källor: Eurostat, OECD och Statistiska centralbyrån.

3 Offentliga investeringar och kapitalstock

Det är svårt att avgöra vad som är en lämplig nivå på de offentliga investeringarna. Det finns flera teorier och empiriska modeller för att bedöma effekterna av offentliga investeringar, men de ger inga klara slutsatser om vad som är en optimal investeringsnivå eller en optimal kapitalstock.

Det hävdas ibland att belastningen på det offentliga realkapitalet, som vägar, järnvägar och elnät, ökar i takt med aktiviteten i ekonomin och att den offentliga kapitalstocken därför bör växa i takt med BNP, dvs. att kapitalstockens andel av BNP bör vara konstant över tiden. Urbanisering, klimat- och miljöanpassningsbehov samt snabbt förändrade transport- och resmönster framförs som skäl för att kapitalstocken i vissa perioder och regioner bör öka snabbare än den samlade produktionen. Exempel på detta är den snabba befolkningstillväxten i storstadsregionerna och

⁶ Dol och Haffner, Housing Statistics in the European Union 2010, The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2010.

behovet av investeringar för att möta framtidens klimatutmaningar.

Under perioder när ett lands offentliga sektor och infrastruktur byggs ut är det rimligt att investeringsvolymen är större än i perioder då den offentliga sektorn och infrastrukturen redan är väl utbyggd. Förändrade behov och förslitning innebär att investeringar behöver göras kontinuerligt. De positiva effekterna på den samhälls-ekonomiska utvecklingen av investeringar i ny infrastruktur etc. är dock generellt mindre än i uppbyggnadsfasen. Sammantaget finns det skäl att hävda att den offentliga investeringsnivån bör variera både över tid och mellan länder.

Vilka investeringar som prioriteras har betydligt större betydelse för produktivitet och välfärd än investeringsnivån. Utgångspunkten bör vara att endast investeringar som ger högre samhälls-ekonomisk nytta än kostnader bör genomföras. Varje investering bör alltså bedömas utifrån sin samhälls-ekonomiska avkastning.

Inom transportsektorn visar forskningen att investeringar så långt som möjligt bör prioriteras utifrån utfallet av samhälls-ekonomisk analys.⁷ Analyserna har visserligen brister men rangordningen av investeringar efter samhälls-ekonomisk lönsamhet har visat sig vara robust för variationer i centrala antaganden. I samhälls-ekonomisk analys av infrastrukturprojekt ingår investeringskostnader, kostnader för trafikering, drift och underhåll, effekter på restid, trafik-säkerhet, koldioxidutsläpp, luftförorening, buller och ibland också trängsel. Därutöver görs bedömningar av en rad effekter som i dag inte ges monetära värden, t.ex. naturmiljö och regional utveckling utöver det som fångas genom restidsförändringar. Modell- och metod-utveckling pågår kontinuerligt, bl.a. utifrån ny kunskap om effektsamband. Ett exempel är ny kunskap om hur infrastrukturen behöver anpassas till ett förändrat klimat. Sådan metod-utveckling innebär att beslutsunderlaget om infrastrukturinvesteringar successivt förfinas. Inom de flesta andra sektorer används samhälls-ekonomisk analys mindre systematiskt.

Utveckling pågår dock och samhälls-ekonomisk analys kan i allt större utsträckning bidra med värdefullt beslutsunderlag inför bedömningar av olika typer av samhällsviktiga investeringar. Sådan analys kompletteras med annan viktig analys som bl.a. analys av fördelningseffekter. En systematisk användning och utveckling av samhälls-ekonomisk analys kan bidra väsentligt till en effektiv prioritering av offentliga investeringar vilket bidrar till långsiktigt hållbar tillväxt och ökat välbefinnande.

3.1 Den offentliga sektorns investeringar

Ett brott i dataserierna 1993 försvårar en analys av hur de offentliga investeringarna har utvecklats över en längre tidsperiod.⁸ Förändringar i redovisningen innebär att exempelvis den offentliga sektorns FoU samt inköp av militära vapensystem och programvaror sedan 1993 räknas som offentliga investeringar.⁹ Statistiska centralbyrån har även reviderat vissa dataserier bakåt till 1980.

Investeringarna inom den offentliga sektorn ökade efter andra världskriget och låg under slutet på 1960-talet på en mycket hög nivå (se diagram 3.1). De stora investeringarna berodde i stor utsträckning på den utbyggnad av den offentliga sektorn som skedde då, inklusive stora infrastruktursatsningar. När den offentliga kapitalstocken anpassats till en större offentlig sektor, en högre produktionsvolym av välfärdstjänster och ett ökat transportbehov började investeringarnas andel av BNP minska. År 2014 motsvarade den offentliga sektorns totala brut-

⁸ I många diagram finns ett tidsseriebrott 1993. Detta har flera förklaringar. En är att investeringsbegreppet har ändrats så att vissa varor som tidigare räknades som insatsvaror i stället klassas som investeringar. Tidigare betraktades varor som används mer än tre år som investeringar; numera klassificeras varor som används mer än ett år som investeringar. Från 1993 och framåt klassas även programvara, FoU och militära vapensystem som investeringar. Ytterligare en skillnad är att Banverkets tillgångar fr.o.m. 1993 redovisas i staten, till skillnad från tidigare då de återfanns i näringslivet som en del av Affärsverket Statens Järnvägar. Överflyttningen balanseras dock något av bolagiseringen av Byggnadsstyrelsen.

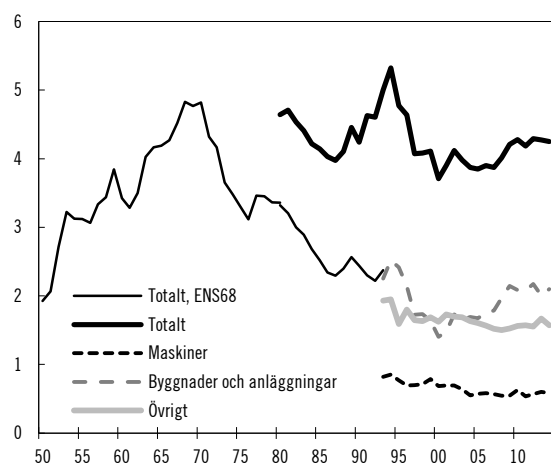
⁹ Revideringen innebär att investeringskvoten i offentlig sektor ökade med nästan 3 procentenheter 1993.

⁷ Se t.ex. Börjesson, Eliasson och Isacson, Infrastrukturens påverkan på ekonomisk tillväxt. Underlagsrapport till KI, 2013 och Brännlund m.fl. Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur, (ESO 2013:5).

toinvesteringar 4,2 procent av BNP, se diagram 3.1.

Diagram 3.1 Offentliga investeringar 1950–2014

Procent av BNP



Anm.: Se fotnot 8 för en förklaring av tidsseriebrotten.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Offentliga investeringar i byggnader och anläggningar, som inkluderar investeringar i transportinfrastruktur och är den investeringsgrupp som har längst livslängd, har ökat som andel av BNP sedan 2000. Dessa investeringar uppgick 2014 till 2,1 procent av BNP. Övriga investeringar, som bl.a. inkluderar programvara, militära vapensystem och FoU, har varierat runt 1,6 procent av BNP sedan 2000. Investeringar i maskiner har däremot minskat något och uppgick 2014 till 0,6 procent av BNP.

Statliga och kommunala investeringar

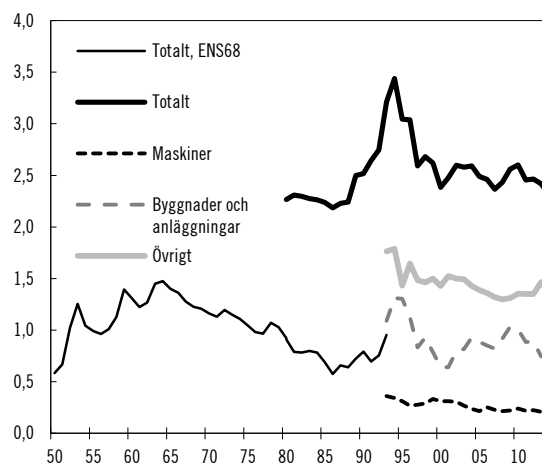
Den offentliga sektorns investeringar kan delas in i statliga och kommunala investeringar. I staten är de största investeringsposterna järnväg och väg. Kommunsektorn (kommuner och landsting) investerar främst i byggnader, vägar och kollektivtrafik.

Inom staten ökade investeringarna som andel av BNP fram till mitten av 1960-talet för att därefter minska fram till andra halvan av 1980-talet (se diagram 3.2). Under krisen på 1990-talet ökade de statliga investeringarna som andel av BNP återigen under en kort period, men sjönk därefter för att under 2000-talet ligga kring 2,5 procent av BNP. De senaste åren har de statliga investeringarna minskat och 2014 uppgick de till 2,3 procent av BNP. Statens övriga investeringar, där bl.a. FoU och militära vapensystem ingår, har minskat något under

2000-talet. Detta beror i första hand på att investeringarna i militära vapensystem har minskat. Investeringar i byggnader och anläggningar, som framförallt utgörs av investeringar i vägar och järnvägar, har varierat runt 0,8 procent av BNP sedan 2000, medan investeringarna i maskiner har legat på en i stort sett oförändrad nivå de senaste åren, runt 0,2 procent av BNP.

Diagram 3.2 Statliga investeringar 1950–2014

Procent av BNP

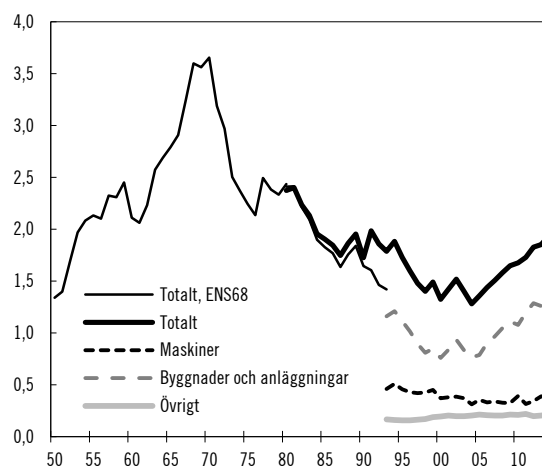


Anm.: Se fotnot 8 för en förklaring av tidsseriebrotten.
Källa: Statistiska centralbyrån.

I kommunsektorn ökade investeringarna kraftigt som andel av BNP från 1950 t.o.m. 1970-talets början för att därefter minska (se diagram 3.3). Under denna period skedde en betydande utbyggnad av kommunal service. Dessutom genomfördes stora anläggningsinvesteringar kopplade till bostadsbyggandet i samband med miljonprogrammet.

Diagram 3.3 Kommunernas investeringar 1950–2014

Procent av BNP



Anm.: Se fotnot 8 för en förklaring av tidsseriebrotten.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Nedgången i investeringar i kommunsektorn sedan 1970 beror bl.a. på att kapitalstocken då var väl utbyggd och att det jämfört med tidigare räckte med mindre investeringar för att tillhandahålla de kommunala välfärdstjänsterna.

En viktig förändring över tid är att många investeringar inom bl.a. energi-, hamn- och bostadssektorn numera görs av de kommunala bolagen, vilka inte ingår i den offentliga sektorn. Dessa investeringar redovisas i stället som investeringar i näringslivet.

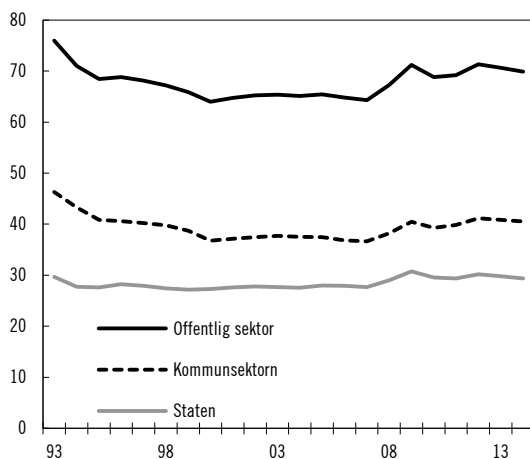
Sedan 2004 har investeringarna i kommunsektorn ändå ökat snabbt. Det handlar särskilt om satsningar på infrastruktur och fastigheter. År 2014 utgjorde de kommunala investeringarna 1,9 procent av BNP.

Den offentliga sektorns kapitalstock

Den offentliga kapitalstocken utgör runt 70 procent av BNP. Kapitalstocken i den offentliga sektorn minskade som andel av BNP fram till 2000, men har sedan 2007 återigen ökat något (se diagram 3.4). Ökningen under senare år är framförallt en följd av att de kommunala investeringarna har ökat i omfattning. Det kan även noteras att kapitalstocken i kommunsektorn är större än i staten.

Diagram 3.4 Kapitalstock i stat och kommunsektorn 1993–2014

Procent av BNP



Anm.: Kapitalstock och BNP i löpande priser.
Källa: Statistiska centralbyrån.

3.2 Offentliga investeringar i väg och järnväg

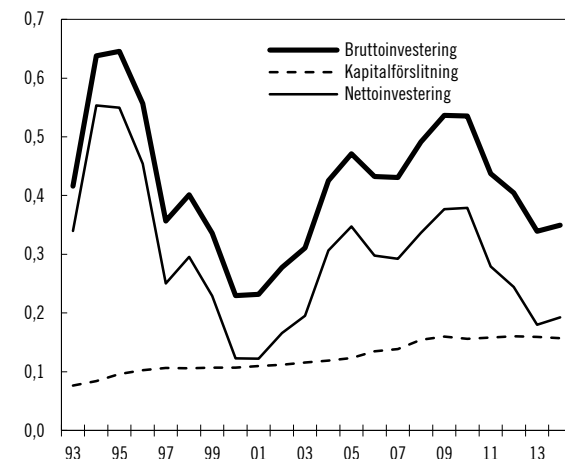
Fasta bruttoinvesteringar i väg och järnväg består i första hand av nyanläggning eller värdehöjande förbättringar av vägar och järnvägar. Underhåll av väg och järnväg redovisas däremot inte som en investering. Investeringar i vägar utförs av såväl staten som kommunerna, medan investeringar i järnväg framförallt utförs av staten.

I mitten av 1990-talet var bruttoinvesteringarna i järnvägar jämförelsevis stora som andel av BNP (se diagram 3.5). Därefter minskade investeringarna som andel av BNP t.o.m. millennieskiftet. Mellan 2000 och 2010 ökade bruttoinvesteringarna i järnväg som andel av BNP igen, delvis på grund av investeringarna i Botniabanan. Under de senaste åren har dock investeringarna åter minskat. Den huvudsakliga anledningen till nedgången mellan 2010 och 2011 är att investeringarna i den sista etappen av Botniabanan avslutades. År 2014 motsvarade järnvägsinvesteringarna 0,4 procent av BNP.

Nettoinvesteringarna utgörs av bruttoinvesteringarna exklusive kapitalförslitning och mäter den reala förändringen av stocken av realkapital. Bruttoinvesteringarna i järnvägar har varit högre än kapitalförslitningen varje år sedan början av 1990-talet (se diagram 3.5). Därmed har nettoinvesteringarna varit positiva, vilket har bidragit till att kapitalstocken har vuxit.

Diagram 3.5 Investeringar i järnväg 1993–2014

Procent av BNP



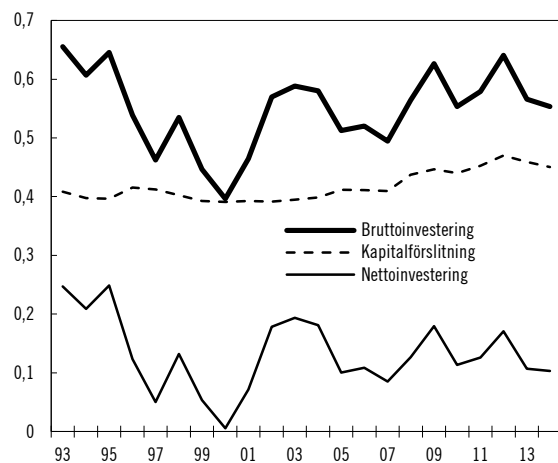
Källa: Statistiska centralbyrån.

Bruttoinvesteringarna i vägar som andel av BNP har inte varierat lika mycket över tiden som investeringarna i järnvägar, utan har legat på en jäm-

förelsevis mer stabil nivå (diagram 3.6). Liksom investeringarna i järnvägar minskade väginvesteringarna som andel av BNP under slutet av 1990-talet. Därefter har investeringarna ökat. År 2014 motsvarade väginvesteringarna drygt 0,6 procent av BNP.

Diagram 3.6 Investeringar i väg 1993–2014

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån.

Trots att bruttoinvesteringarna i väginfrastruktur i snitt har varit större än bruttoinvesteringar i järnvägar, har nettoinvesteringarna i väginfrastruktur varit mindre än nettoinvesteringarna i järnväg. Det beror på att vägar slits snabbare än järnvägar. Det är även värt att notera att förslitningen av vägar och järnvägar har ökat sedan 1990-talet. Detta beror framförallt på att stocken av vägar och järnvägar har ökat.

Kapitalstock av järnväg och väg

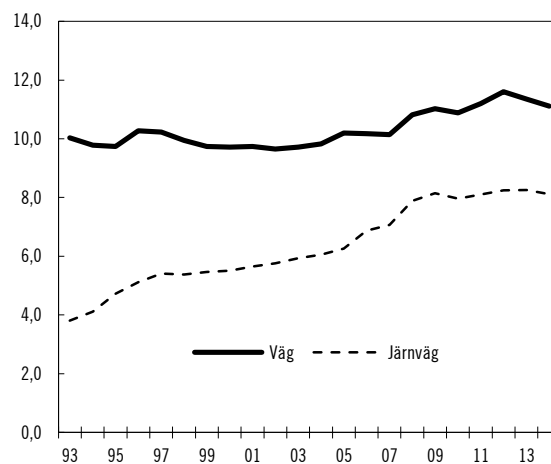
Diagram 3.7 och diagram 3.8 visar hur kapitalstocken av järnvägar och vägar har utvecklats som andel av BNP samt i förhållande till befolkningen. Genom att relatera kapitalstocken av järnvägar och vägar till BNP ges en bild av utvecklingen i förhållande till den totala produktionen av varor och tjänster. Eftersom transportinfrastrukturen till väsentlig del också används för persontransporter är det relevant att även relatera kapitalstocken av järnvägar och vägar till befolkningen.

År 1993–2009 ökade kapitalstocken av järnvägar som andel av BNP till följd av stora investeringar. Lägre järnvägsinvesteringar och en något högre kapitalförslitning innebär dock att kapitalstocken av järnväg har varit konstant som

andel av BNP sedan 2009. I förhållande till befolkningen har kapitalstocken av järnvägar mer än fördubblats sedan 1993. En stor del av ökningen i kapitalstocken av järnväg beror på kvalitetsförbättringar.

Diagram 3.7 Kapitalstock av järnväg och vägar 1993–2014

Procent av BNP



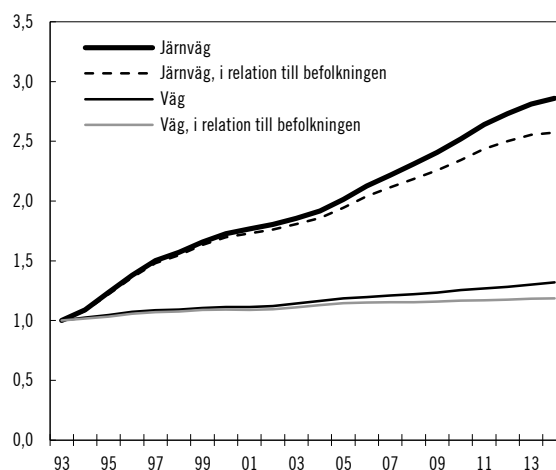
Anm.: Kapitalstock och BNP i löpande priser.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Kapitalstocken av vägar var relativt konstant som andel av BNP 1993–2007. Därefter har andelen ökat till följd av högre investeringar. I förhållande till befolkningen har kapitalstocken av väg ökat något sedan 1993.

Diagram 3.8 Kapitalstock av järnväg och väg, fasta priser

Index 1993=1



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Transportvolymerna på väg och järnväg

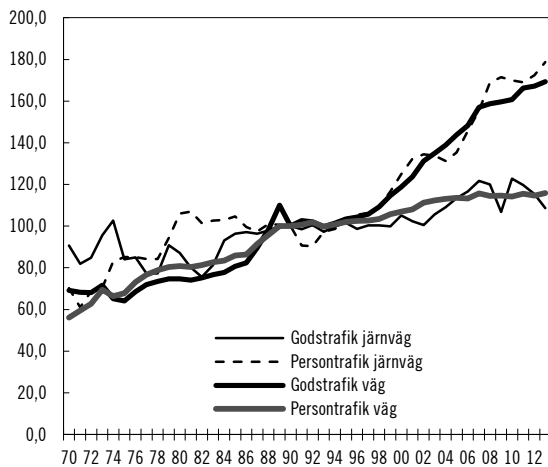
Samtidigt som betydande investeringar har gjorts i transportinfrastrukturen har även trafikvolymerna ökat (se diagram 3.9). Vägtrafiken har

ökat stadigt sedan 1970-talet, både vad gäller gods- och persontrafik. Sedan slutet av 1990-talet har dock godstrafiken på väg ökat i en betydligt snabbare takt. Ökningen har avtagit under senare år, förmodligen på grund av nedgången i ekonomin i samband med finanskrisen. Persontrafiken på järnväg ökade under 1970-talet men var relativt konstant under 1980-talet och stora delar av 1990-talet. Därefter har en kraftig ökning skett. En viktig förklaring till detta är sannolikt en ökad pendling. Godstrafiken på järnväg har ökat i en betydligt långsammare takt. Det bör påpekas att trots ökningen i trafikvolymerna på järnväg är trafikvolymerna fortfarande betydligt större i vägtrafiken.

De ökade trafikvolymerna har lett till att kapacitetsutnyttjandet i delar av transportsystemet tidvis är högt, speciellt i delar av storstadsregionerna och i synnerhet i Stockholmsområdet. Det påverkar såväl godstransporter som regionpendling och andra persontransporter.¹⁰

Diagram 3.9 Gods- och persontrafik 1970–2013

Index 1990=100



Källa: Trafikanalys.

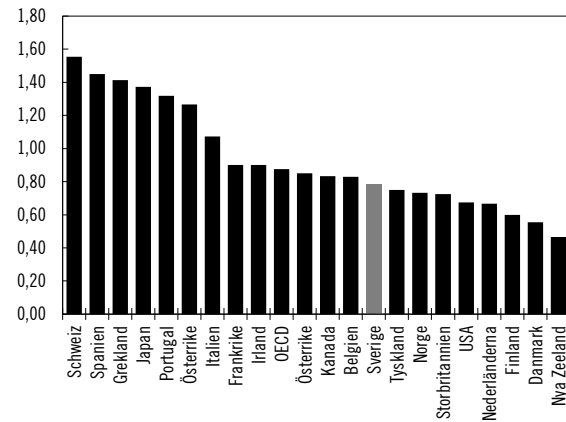
Internationell jämförelse

Investeringarna i transportinfrastruktur i Sverige ligger något under OECD-genomsnittet, men är relativt höga sett i ett nordiskt perspektiv (se diagram 3.10). De länder som i jämförelsen har störst infrastrukturinvesteringar är Schweiz och

Spanien, där investeringar är nästan dubbelt så stora som i Sverige.

Diagram 3.10 Transportinvesteringar, genomsnitt 2000–2011

Procent av BNP



Anm.: Inkluderar även privata investeringar i transportinfrastruktur. För följande länder avses perioden 2000–2010: Belgien, Danmark, Grekland, Irland, Italien, Japan, Schweiz. För USA avses perioden 2000–2003.
Källa: OECD.

Mätt per invånare är järnvägsnätet i Sverige förhållandevis stort, vilket bl.a. återspeglar att Sverige är relativt glesbefolkat (se diagram 3.11). Även motorvägsnätet är relativt stort, dock mindre än i bl.a. Kanada och Portugal (se diagram 3.12). Jämfört med nordiska länder som Norge och Finland, är det svenska motorvägsnätet dock relativt omfattande.

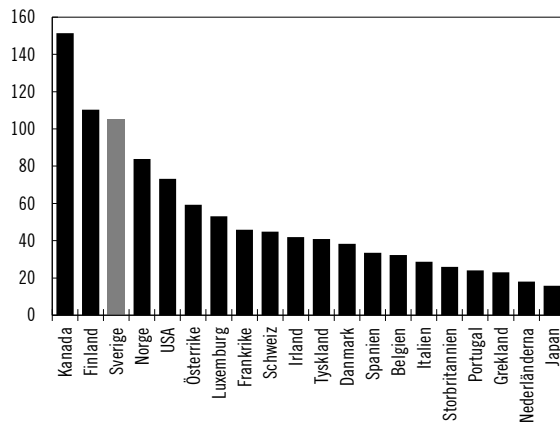
Medan det totala väg- och järnvägsnätet i Sverige inte har expanderat nämnvärt sedan 1990-talet har det däremot skett en kraftig förbättring av standarden under perioden. Fler motorvägar har byggts och sträckningen av elektrifierad flerspårig järnväg har ökat. Denna förbättring av standarden har varit större än genomsnittet i Europa.¹¹

¹⁰ Se exempelvis Trafikverket, Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder, 2012.

¹¹ Se 2013 års ekonomiska vårproposition (2013/14:100).

Diagram 3.11 Järnvägsnät 2012

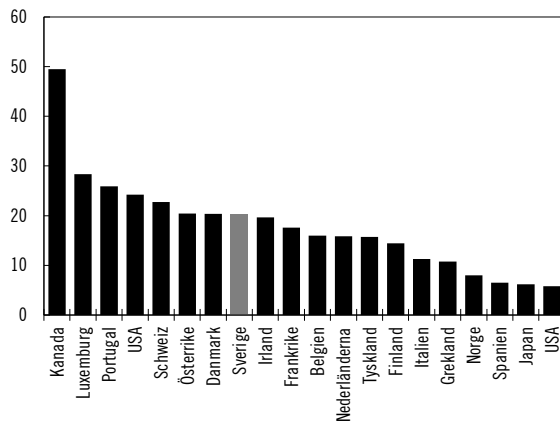
Kilometer per 100 000 invånare



Källa: World Bank.

Diagram 3.12 Motorvägsnät 2011

Kilometer per 100 000 invånare



Källa: International Road Federation.

Utdrag ur protokoll
vid regeringssammanträde den 9 april 2015

Närvarande: Statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden
Y Johansson, M Johansson, I Baylan, K Persson, S-E Bucht,
P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, I Lövin, Å Regnér,
M Andersson, A Ygeman, A Johansson, P Bolund, M Kaplan,
M Damberg, A Bah Kuhnke, A Strandhäll, A Shekarabi,
G Fridolin, A Hadzialic

Föredragande: Statsrådet Andersson

Regeringen beslutar proposition 2014/15:100
2015 års ekonomiska vårproposition